Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Le secteur public Indien

Canada

LE SECTEUR PUBLIC INDIEN

ANALYSE DES DONNÉES EXISTANTES

et

ÉTUDE D'AUTRES QUESTIONS LIÉES AUX DONNÉES

Analyse quantitative et recherche socio-démographique
Finances et services professionnels

juillet 1990

91-04110/

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Ottawa, 1990

QS-3497-000-FF-A1
N° de catalogue : R72-218/1990F
ISBN 0-662-96458-6

Ministre des Approvisionnements et
Services Canada

This publication is also available in English under the title:

The Indian Public Sector

Le secteur public indien a été rédigé par Catherine McBride, sous la direction de Gilles Y. Larocque.

Tous nos remerciements à ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce document.

La traduction française de cette publication est l'œuvre du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État.

La relecture et la mise en forme de la version française ont été confiées aux Traductions Tessier S.C.C.

SOMMAIRE

Le Groupe de l'analyse quantitative et de la recherche socio-démographique (AQRS) a effectué des recherches préliminaires sur la taille et les caractéristiques actuelles du secteur public indien, et s'est penché sur des questions qui ont trait à l'obtention de données valides et fiables sur le sujet.

Le présent rapport a pour objet :

1. d'analyser les sources de données existantes et d'évaluer approximativement la taille actuelle du secteur public indien;

2. de débattre de questions liées aux données, par exemple de la nécessité d'établir un modèle du secteur public indien, d'en donner des éléments de définition et de déterminer à quoi serviront éventuellement les données.

Selon des évaluations provenant des bureaux régionaux du MAINC, au moins 16 000 personnes à l'emploi des bandes indiennes et des conseils tribaux œuvrent à l'administration et à la prestation des services, ce qui représente en moyenne 24 postes pour chaque bande et conseil tribal.

D'après le recensement de 1986, les administrations publiques dans les réserves fournissaient de l'emploi à quelque 21 200 personnes, soit 45 % de la population active expérimentée. Sur ce nombre, 15 100 personnes travaillaient dans les services du gouvernement local et dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire ce qui équivaut en gros à l'administration et à la prestation des services des bandes. Un autre groupe de 6 100 personnes était à l'emploi d'autres administrations publiques, comme les gouvernements fédéral et provinciaux. La grande majorité des personnes au service d'administrations publiques dans les réserves étaient des Indiens inscrits (18 300 personnes ou 86 %). Les non-Autochtones détenaient 11 % des postes des administrations publiques, et les autres Autochtones, 3 %.

À cause des exigences législatives concernant le caractère confidentiel, Revenu Canada ne peut divulguer les données contenues dans ses dossiers de retenues des employeurs.

Il ressort clairement de discussions avec des agents du Ministère qu'on n'arrive pas à s'entendre au sein du MAINC sur le cadre conceptuel de l'examen du secteur public indien, sur la définition des populations à inclure dans ce secteur et sur les utilisations finales des données sur la question. On ne peut déterminer les types de données requis par le Ministère sans d'abord régler ces questions. Le Ministère doit en premier lieu établir un modèle et une définition du secteur public indien qui fassent l'unanimité, et régler les questions liées à l'utilisation des données. L'élaboration de ce modèle doit se faire en collaboration avec les gouvernements indiens. Il serait peut-être plus indiqué que le modèle soit établi à l'extérieur du Ministère.

Néanmoins, il semble qu'à l'heure actuelle, l'utilisation la plus clairement définie des données sur le secteur public indien vise la prestation de cours de formation aux employés affectés à l'administration des bandes. Il importe aussi que les bandes et le MAINC utilisent ces données pour le développement économique, et que le MAINC s'en serve pour remplir son rôle au chapitre de la défense des intérêts des bandes auprès des autres ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux.

À la lumière de ces constatations, il est recommandé :

1. qu'un modèle du secteur public indien soit élaboré de concert avec les gouvernements indiens. Il serait peut-être plus indiqué que le modèle soit élaboré à l'extérieur du Ministère;

2. que le Ministère se serve de ce modèle pour étudier plus à fond ses besoins en données en ce qui touche le secteur public indien, afin de définir les populations qui font partie du secteur public indien, de même que les principales utilisations des données dans ce domaine;

3. que l'analyse des besoins permanents et à long terme du Ministère en données sur le secteur public indien soit confiée au Soutien des bandes et Gestion des immobilisations, étant donné qu'à l'heure actuelle, les données de ce genre servent surtout à la formation.

TABLE DES MATIÈRES

I. **OBJECTIFS** 1

II. **CONTEXTE** 1

III. **ANALYSE DES SOURCES DE DONNÉES EXISTANTES** 3

1. **Définition de travail** 3

2. **Examen des sources de données**
   a) Rapports des régions 3
   b) Recensement de 1986 7
   c) Revenu Canada 10

IV. **ÉTUDE D'AUTRES QUESTIONS RELATIVES AUX DONNÉES** 11

1. **Un modèle pour le secteur public indien** 11

2. **Éléments d'une définition** 12

3. **Utilisations éventuelles des données**
   a) Formation 13
   b) Développement économique 14
   c) Défense des intérêts 14

V. **CONCLJSIONS ET RECOMMANDATIONS** 15

VI. **ANNEXES**

1. **Sommaire des données émanant des régions** 17

2. **Sommaire des données tirées du recensement de 1986 sur l'administration publique dans les réserves** 21

3. **Liste des personnes consultées au MAINC** 24

I. OBJECTIFS

Le Groupe de l'analyse quantitative et de la recherche socio-démographique (AQRS) a effectué des recherches préliminaires sur la taille et les caractéristiques actuelles du secteur public indien, et s'est penché sur des questions qui ont trait à l'obtention de données valides et fiables sur le sujet.

Le présent rapport a pour objet :

1. d'analyser les sources de données existantes et d'évaluer approximativement la taille actuelle du secteur public indien;

2. de débattre de questions liées aux données, par exemple de la nécessité d'établir un modèle du secteur public indien, d'en donner des éléments de définition et de déterminer à quoi serviront éventuellement les données.

II. CONTEXTE

L'autonomie et d'indépendance des Indiens passe obligatoirement par l'édification d'un secteur public indien fort. La politique actuelle du gouvernement en matière de déconcentration suppose le transfert des responsabilités liées à la prestation des services dans les réserves aux bandes indiennes et aux conseils tribaux. Le secteur public indien a de ce fait connu une croissance considérable au cours des dix dernières années et on présume qu'il continuera de croître.

Le secteur public indien n'a pas encore été défini avec précision. Il peut être composé des employés autochtones et non autochtones des bandes et des conseils tribaux, dont la tâche consiste à administrer les affaires des bandes et à assurer la prestation des services, de même que du personnel des organismes associés aux bandes et aux conseils (par ex. les conseils scolaires). Il peut également comprendre les employés des associations indiennes (Assemblée des premières nations) et le personnel des sociétés indiennes exploitées par les bandes et les conseils tribaux (Peace Hills Trust). Il peut aussi englober les employés fédéraux et provinciaux qui travaillent actuellement dans les réserves et qui, en raison du rôle qu'ils jouent en

qualité de fournisseurs de compétences au secteur public indien, pourraient, dans la foulée du transfert des pouvoirs, passer au service des bandes indiennes.

Règle générale, le secteur public indien est financé par le MAINC; cependant, une certaine partie des fonds provient d'autres ministères, notamment Santé et Bien-être social Canada (SBSC) et Emploi et Immigration (CEIC). Bien que le secteur public indien soit en grande partie financé par le gouvernement fédéral, le MAINC n'en connaît pas bien la taille et la composition.

D'après une note d'information sur le sujet, préparée en novembre 1989 par le SMA, Finances et Services professionnels, plusieurs méthodes s'avéraient utiles pour évaluer la taille du secteur public indien. L'auteur de la note recommandait que les données soient recueillies par l'intermédiaire des directeurs généraux des régions. Il recommandait également de confier au Développement économique la responsabilité première de recueillir de l'information sur le secteur public indien, étant donné que ce secteur est le plus important employeur dans les réserves, ou encore à Finances et Services professionnels, qui est généralement chargé de l'informatique et de l'information socio-démographique.

En mars 1990, AQRS a étudié la possibilité de dresser un tableau complet du secteur public indien à partir de certaines sources de données. Il est ressorti de cette étude que trois sources de données nécessitaient une analyse plus poussée : les rapports régionaux sur l'administration des bandes, les données du recensement de 1986 et une base de données sur les employeurs tenue par Revenu Canada.

Cette étude a également révélé qu'il ne serait pas indiqué pour AQRS de se procurer de l'information directement auprès des bandes indiennes et ce, pour deux raisons. D'abord, la collecte de données déborde le mandat actuel du Groupe de l'AQRS. Deuxièmement, il est fort probable que la collectivité indienne ne coopérerait pas beaucoup à un sondage direct réalisé par l'administration centrale du MAINC auprès des organisations indiennes. Il a été démontré que de nombreuses administrations dans les réserves ne collaborent pas toujours aux sondages menés par le gouvernement fédéral; à preuve, les problèmes de non-coopération rencontrés lors du recensement de 1986 et du sondage mené au sujet du projet de loi C-31.

III. ANALYSE DES SOURCES DE DONNÉES EXISTANTES

1. DÉFINITION DE TRAVAIL

Pour les besoins de l'analyse comparative de ces sources de données, AQRS a établi une définition de travail du secteur public indien. Cette définition, précisons-le, n'embrasse pas la totalité du secteur public indien; elle a été adoptée davantage dans le but d'uniformiser l'analyse des trois sources de données et d'établir un point de comparaison qui permettrait de déterminer jusqu'à quel point les renseignements provenant de ces sources cadrent avec la même définition.

En conséquence, pour les besoins de la présente analyse, le secteur public indien désigne l'ensemble des personnes employées soit par les conseils tribaux ou par les bandes pour exécuter, dans la réserve, des fonctions liées à l'administration et à la prestation de services. Deux groupes d'employés de bandes ont été spécifiquement exclus de cette définition, à savoir le personnel saisonnier ou temporaire et les employés des entreprises de bandes. De plus, les employés des collectivités inuit et des organisations autochtones ont été exclus de l'analyse finale, même si nous disposions d'information sur ces groupes.

2. EXAMEN DES SOURCES DE DONNÉES

a) Rapports des régions

Description :

Sous la direction du Conseil des sous-ministres chargés du changement, chaque DGR a été appelé à évaluer la taille actuelle des administrations de bande de sa région et à établir des projections à cet égard pour 1995 et pour l'an 2000.

Même si chaque région a fourni des estimations acceptables de la taille de son secteur public indien, les rapports étaient diversement détaillés quant aux données relatives à la géographie, aux employeurs, aux catégories et aux fonctions. Certaines régions ont bien tenté de fournir des prévisions quant à la taille future, mais les résultats fournis ne sont guère fiables, vu l'insuffisance des données portant sur les séries chronologiques qui servent normalement à établir ce genre de prévisions.

Pour uniformiser les données, AQRS a restreint ses exigences et décidé de s'en tenir au nombre d'employés répondant à la définition susmentionnée dont le salaire est payé par un gouvernement ou par la bande, c'est-à-dire plus précisément par le MAINC, par SBSC, par CEIC, ou encore par le gouvernement d'une province ou d'un territoire. On parlera d'un poste financé par la bande lorsque le salaire versé est puisé dans les recettes de source non gouvernementale de la bande.

Avantages :

Les principaux avantages de recueillir les données auprès des régions sont la rapidité et la commodité de la chose, comme en témoignent les rapports de qualité que les régions ont produits, dans des délais relativement courts. Si la collecte de tels renseignements doit demeurer du ressort du Ministère, il est préférable que le travail se fasse au niveau des régions, par l'intermédiaire de l'administration centrale, puisque les agents dans les régions connaissent le climat politique propre à leur région et que ce sont eux qui peuvent le mieux juger de la façon dont les bandes vont réagir à ce genre de demandes.

Inconvénients :

Il y a néanmoins certains désavantages à confier dorénavant aux régions la collecte de ces données. Certaines régions ayant éprouvé de la difficulté à obtenir la coopération des bandes, tout ce qu'elles ont pu obtenir, c'est le nombre d'années-personnes financées, et non le nombre réel d'employés dans leur région. Car il n'est pas rare que les bandes engagent plus de personnes qu'elles ne comptent d'emplois financés; ainsi, par exemple, une bande peut engager cinq travailleurs sociaux et répartir entre ces cinq personnes le salaire que le MAINC verse pour trois postes. Cette pratique a pour conséquence que la

taille du secteur public indien est probablement beaucoup plus importante que les rapports ne l'indiquent ici.

Ce problème des diverses utilisations que font les bandes des crédits qu'elles reçoivent pour les salaires est lié à la diversité des structures de bande. Les données fournies par les régions sont fondées sur un modèle d'administration de bande inspiré des structures du Ministère. À moins de mener un sondage plus poussé au niveau des bandes, il serait difficile d'obtenir des données complètes sur l'administration des bandes dont les structures seraient différentes de celles du MAINC.

Par conséquent, même s'il est préférable de collecter les données relatives au secteur public indien par l'intermédiaire des bureaux régionaux plutôt que de l'administration centrale, il vaudrait mieux encore consulter directement les bandes à propos des décisions qui se prendront quant aux types de renseignements nécessaires et au processus de collecte de ces renseignements proprement dit.

Résumé des constatations :

Les bureaux régionaux estiment que le nombre total d'employés travaillant pour le secteur public indien dans les réserves est d'au moins 16 000 personnes, ce qui représente une moyenne de 24 postes par bande ou conseil tribal. L'annexe 1 indique la taille estimée du service public indien dans chaque région, renferme un exposé du type de données que contient chaque rapport régional ainsi qu'une grille des éléments de données qu'il serait possible d'obtenir par l'intermédiaire des bureaux régionaux.

L'Alberta rapporte le plus grand nombre de postes, 3 200, pour une moyenne de 67 postes par bande et conseil tribal.

Seuls l'Alberta et le Québec ont pu fournir une estimation du nombre de postes financés par les bandes de leur région. Deux cinquièmes des postes relevés en Alberta sont financés par des crédits autres que fédéraux ou provinciaux, plus précisément par des recettes pétrolières.

Trois autres régions, celles de l'Atlantique, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, indiquent qu'il y a bien des postes financés par les bandes dans leurs régions, sans toutefois en connaître le nombre. Les régions de l'Atlantique et de la Saskatchewan indiquent à cet égard que seules les bandes sont en mesure de fournir des données à ce sujet, et qu'il serait

difficile d'obtenir leur coopération. La région de la Colombie-Britannique indique que les données sur les postes financés par les bandes ne sont pas disponibles, en partie pour les raisons précitées, mais aussi et surtout, parce qu'en raison du grand nombre de bandes que compte la région, il serait difficile d'obtenir des données précises.

C'est dans la région la Colombie-Britannique qu'on rapporte le plus petit nombre de postes par employeur, chaque bande ou conseil tribal ne comptant en moyenne que 11 employés. Cela est sans doute lié au fait que cette région compte un grand nombre de petites bandes. Il faut cependant préciser que les données pour la Colombie-Britannique n'incluent que le personnel de bureau, sans faire état des employés affectés au ménage et à l'entretien. Le Bureau régional indique que ses résultats augmenteraient de 20 à 30 %, si l'on incluait ces employés.

Trois régions, celles du Québec, de l'Ontario et des Territoires du Nord-Ouest, ont fourni des renseignements sur le nombre d'employés appartenant à d'autres organisations indiennes. Ces données ne figurent pas dans l'estimation qui précède, mais sont disponibles sur demande. Le Québec disposait de données sur les postes dans les collectivités inuit, au contraire des Territoires du Nord-Ouest; aussi, ces données ont-elles été exclues.

Quatre régions ont indiqué qu'elles n'ont pas pu obtenir directement des bandes des données sur leurs employés, la question étant jugée délicate. Deux de ces régions estiment que les bandes seraient sans doute mieux disposées à fournir des données concernant le secteur public indien si leur collecte était confiée à un organisme extérieur indépendant, comme Statistique Canada ou une firme privée.

Les rapports très détaillés que certaines régions ont remis au sous-ministre montrent qu'il est possible d'obtenir des renseignements assez précis sur le secteur public indien. Si l'on se base sur le modèle d'administration de bande inspiré de la structure du MAINC, on peut répartir les données disponibles selon trois variables, qui sont : source de financement, fonctions du poste, et catégorie ou niveau du poste.

Le financement des postes peut être de source gouvernementale (MAINC, SBSC, CEIC et les gouvernements des provinces et des territoires étant les principales sources) ou provenir des recettes que des bandes peuvent toucher en propre.

Les postes peuvent être identifiés par leur fonction principale. Presque toutes les régions ont pu fournir des données, à tout le moins sur les postes financés par une source gouvernementale; ces données se rapportaient aux fonctions actuellement financées par le MAINC par l'intermédiaire du Soutien aux bandes et par Santé et Bien-être, par l'intermédiaire de la Direction des services médicaux. Des consultations avec des représentants de l'administration centrale ont permis d'élaborer la liste des fonctions suivantes, qui recouvre assez bien l'éventail des postes liés à l'administration des bandes : fiducie, terres et revenus; développement économique (SCDEA); développement social; éducation (à l'exclusion des enseignants); enseignement; soins de santé; logement; exploitation et entretien; administration de la bande; personnel consultatif; services de protection; loisirs; et autres postes.

Les postes peuvent aussi être identifiés par catégorie ou par niveau, qu'il s'agisse de cadres ou de non-cadres. Les postes de non-cadres peuvent eux-mêmes être divisés comme suit : agents ou professionnels, personnel de bureau, et autres postes.
Deux régions, l'Alberta et le Yukon, ont pu fournir des données sur le nombre de postes de cadres et de non-cadres. Deux autres régions, l'Ontario et le Manitoba, ont été en mesure de fournir une ventilation des postes de non-cadres parmi trois classes : agents, personnel de bureau et autres.

Une fois de plus, il convient de signaler que les données fournies par les régions sont structurées d'après un modèle d'administration de bande inspiré des structures actuelles du Ministère et de nombreuses bandes. L'analyse des administrations de bande dont la structure diffère de celle du MAINC appellerait la collecte d'éléments de données différents et, à la limite, un modèle de secteur public indien suffisamment souple pour que puissent être pris en compte d'autres types de structures et d'administrations de bande.

b) <u>Recensement de 1986</u>

Description :

Les tableaux spéciaux établis par le MAINC à partir du recensement de 1986 fournissent des données sur les postes occupés par les Indiens habitant dans les réserves, par type d'industrie. Pour les besoins du présent exercice, nous avons examiné l'industrie de l'«administration publique». Dans le

tableau spécial établi par le MAINC, le secteur de «l'administration publique» est divisé en sous-industries : «administration locale»; «enseignement primaire et secondaire» et «secteur public - Autre». Cette dernière inclut les employés fédéraux et provinciaux, plusieurs de ces derniers œuvrant dans le domaine des services de santé et des services sociaux.

Pour chaque industrie, les données sont ventilées par poste ou activité et groupe ethnique. Pour les besoins de son analyse, AQRS a examiné les données sur les emplois dans trois groupes ethniques : Indiens inscrits, autres Autochtones et non-Autochtones.

Avantages :

Le recensement est actuellement la seule source de données offrant une ventilation détaillée des emplois, par type de métier. Il est la meilleure source de données sur les groupes ethniques, une variable importante quand on sait qu'historiquement peu d'Indiens ont bénéficié d'une formation comme gestionnaires et administrateurs.

Inconvénients :

L'examen du secteur public indien à partir des données du recensement présente quatre inconvénients principaux.

L'inconvénient majeur provenant du recensement découle du fait que des réserves n'y participent pas. Quatre-vingt-dix bandes (réparties dans 136 réserves) n'ont pas participé au recensement de 1986; on estime la population de ces bandes à 45 000 personnes. Comme ces bandes représentent une partie importante de la population indienne vivant dans des réserves, les données sur les emplois dans le secteur public indien des réserves sont sans doute bien inférieures à la réalité et sont peut-être même sans valeur, du point de vue de la statistique. Les données généralement sommaires fournies par certaines réserves ayant pris part au recensement ne font que compliquer davantage ce problème.

Le deuxième inconvénient tient au fait que les données du recensement sont vieillies. Comme nous sommes en pleine période de transfert des pouvoirs, le secteur public des réserves connaît des transformations et une croissance importantes, changements dont le recensement de 1986 ne rend pas compte.

D'autres problèmes découlent des grands groupements par industrie utilisés pour le recensement; cela rend difficile d'établir une distinction entre les différents secteurs de la fonction publique indienne, en regard de notre définition de travail. Dans l'industrie «enseignement primaire et secondaire», par exemple, il n'est pas possible de distinguer les enseignants des écoles dirigées par les bandes de ceux qui enseignent dans les écoles fédérales ou provinciales. Les employés des gouvernements fédéral et provinciaux sont répertoriés, au même titre que ceux des autres administrations, dans l'industrie générale appelée «administration publique - Autres». Par conséquent, seules les données relatives à l'industrie «administration locale» portent uniquement sur les personnes travaillant pour l'administration d'une bande ou d'un conseil tribal.

Enfin, comme les données issues du recensement sont codées en fonction du lieu de résidence et non du lieu de travail, les données ne rendent pas compte des personnes qui vivent hors de la réserve, mais qui travaillent dans la réserve. Par conséquent, en raison de contraintes méthodologiques, le relevé des personnes travaillant dans la réserve est également incomplet, sans qu'on puisse dire dans quelle mesure.

Sommaire des constatations :

D'après le recensement de 1986, le secteur public (indien) fournissait du travail à plus de 21 200 personnes dans les réserves, c'est-à-dire à 45 % de la main-d'œuvre expérimentée. Ces estimations conservatrices s'expliquent par la difficulté qu'il y a eu à rejoindre les gens dans les réserves mêmes, pendant le recensement, et aussi par le fait que les données datent de 1986. L'annexe 2 ci-jointe renferme une série de tableaux sommaires. AQRS prépare actuellement un rapport qui fera état des caractéristiques de l'emploi dans l'administration publique dans les réserves - Recensement de 1986, qui renfermera des renseignements plus détaillés sur les données du recensement.

Parmi les personnes qui travaillaient dans le secteur public à l'intérieur des réserves, 15 100 étaient à l'emploi de leur administration locale ou enseignaient aux niveaux primaire et secondaire, des emplois dont la nature se rapproche de la définition de travail du secteur public indien. Un autre groupe de 6 100 personnes travaillait dans d'autres administrations publiques, comme les gouvernements fédéral et provinciaux.

La grande majorité des personnes œuvrant dans le secteur de l'administration publique des réserves, soit 18 300 personnes ou 86 %, était constituée d'Indiens inscrits. Les non-Autochtones occupaient 11 % de tous les postes du secteur public, tandis que les derniers 3 % étaient occupés par d'autres Autochtones.

Même si les Indiens inscrits constituaient 80 % de la main-d'œuvre d'expérience et 85 % de la population des réserves, ils représentaient 74 % des personnes travaillant dans l'enseignement primaire et secondaire. Les non-Autochtones, qui constituaient 16 % de la main-d'œuvre d'expérience et seulement 12 % de la population, représentaient 22 % de l'ensemble des travailleurs de cette industrie.

Trois cinquièmes des Indiens inscrits travaillant dans le secteur public étaient employés de leur administration locale. Seulement 15 % d'entre eux enseignaient au primaire ou au secondaire, tandis qu'un quart travaillait dans l'administration publique.

Par comparaison, la moitié des employés non autochtones œuvrait dans le secteur public - autre, et 15 % seulement d'entre eux dans l'administration locale. Un peu plus du tiers des non-Autochtones œuvrait dans l'enseignement primaire ou secondaire.

De plus, c'est chez les non-Autochtones que l'on comptait la proportion la plus élevée d'emplois à temps plein, avec 86 %. Chez les Indiens inscrits, le pourcentage des emplois à temps plein était légèrement inférieur, à 85 %, et le pourcentage le moins élevé à cet égard allait aux autres Autochtones, à 81 %.

C'est aussi chez les non-Autochtones que l'on a enregistré le nombre moyen de semaines de travail le plus élevé pendant l'année qui a précédé le recensement, soit 44 semaines chez les employés à temps plein et 32 semaines parmi les employés à temps partiel. À titre comparatif, les Indiens inscrits employés à temps plein ont travaillé en moyenne 36 semaines, et ceux qui étaient à temps partiel ont pour leur part travaillé pendant 28 semaines en moyenne.

c) **Revenu Canada**

Description :

AQRS a examiné la base de données de Revenu Canada en tant que source de données potentielle sur le nombre de personnes

travaillant dans le secteur public indien. Même si les Indiens inscrits qui vivent et travaillent dans les réserves ne paient pas d'impôt sur leur revenu, ils versent cependant des cotisations à des régimes universels, comme le régime d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada. Les retenues destinées à ces régimes sont perçues par l'employeur au nom de Revenu Canada. Par conséquent, toutes les bandes indiennes, tous les conseils tribaux et administrations de l'éducation, de même que les entreprises dirigées par des bandes indiennes figurent dans la base de données T-4 de Revenu Canada, tenue par le service des retenues à la source de la Direction des recouvrements et de la comptabilité.

AQRS a appris de Revenu Canada qu'en vertu de modifications récemment apportées aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la confidentialite des renseignements, de nouvelles restrictions s'appliquent à l'utilisation des renseignements figurant dans les déclarations des contribuables à des fins autres que l'administration de cette loi. Comme les renseignements demandés ne correspondent à aucun des cas d'exception prévus dans les dispositions de la Loi relatives au caractère confidentiel des renseignements, Revenu Canada n'a pas été en mesure de produire les renseignements demandés. Abstraction faite de ces restrictions imposées par la Loi de l'impôt sur le revenu, Revenu Canada doute de la faisabilité du projet en raison des procédures fastidieuses qu'imposerait la conciliation des noms des employeurs indiens avec les fichiers que renferme sa base de données.

IV. EXAMEN D'AUTRES QUESTIONS RELATIVES AUX DONNÉES

1. UN MODÈLE POUR LE SECTEUR PUBLIC INDIEN

Des consultations avec divers représentants du Ministère font ressortir l'absence de consensus à propos de la définition du secteur public indien et, surtout, de l'utilisation potentielle des données à ce sujet. Il ressort clairement de ces consultations qu'avant de pousser plus loin les recherches sur le secteur public indien, un consensus clair devra être dégagé quant à l'utilisation que le MAINC compte faire de ces données. Plusieurs représentants du Ministère estiment qu'il n'est pas possible de collecter ces données sans la collaboration des

bandes et des conseils tribaux et que la meilleure façon d'obtenir leur collaboration serait de confier la collecte des données à un organisme extérieur.

Toutefois, avant que l'on puisse poursuivre la collecte de données, il faudra dégager un consensus au sujet d'un modèle conceptuel de secteur public indien dans le cadre duquel il serait possible de déterminer quelles sont les données fondamentales dont le Ministère aurait besoin et à quelles fins le Ministère compte les utiliser. Et c'est précisément à propos de ces fins qu'il importe le plus pour le Ministère de dégager un consensus, car elles ont forcément une incidence sur ce que recouvrira la définition et sur ce que seront les besoins du Ministère en données.

Il convient de souligner que toute recherche en vue d'établir un modèle de secteur public indien devra mettre à contribution les administrations locales indiennes, afin de s'assurer que toutes les questions pertinentes seront abordées. En outre, il serait plus facile d'obtenir la coopération entière des administrations indiennes si le travail d'élaboration d'un tel modèle était confié à un organisme indépendant du Ministère.

Pour faciliter les discussions à cet égard, AQRS a consulté des utilisateurs potentiels au sein du Ministère au sujet, entre autres, de la définition du modèle, des besoins en données et de l'utilisation des données. Vous trouverez ci-après les résultats de ces consultations et, à l'annexe 3, la liste des intervenants consultés.

Cette analyse des autres questions relatives aux données n'est pas définitive; elle se veut plutôt un point de départ pour la suite des consultations et des recherches sur ce sujet.

2. ÉLÉMENTS D'UNE DÉFINITION

L'un des cadres proposés consisterait à comparer les fonctions et responsabilités des administrations de bande avec celles des administrations municipales. Dans ce cadre, le secteur public indien serait constitué de l'ensemble des employés des bandes et des conseils tribaux travaillant dans les réserves et dont le rôle consiste à assurer l'administration et la prestation de services; le cadre indiquerait aussi l'effectif des organisations connexes (par exemple, les organismes d'aide à l'enfance et les

conseils scolaires) et celui des entreprises exploitées par les bandes dans les réserves et qui fournissent des services comparables à ceux de municipalités.

Un modèle plus étendu engloberait aussi le personnel des associations autochtones régionales et nationales, dans la mesure où leur personnel remplit un rôle assimilable à celui d'un gouvernement, notamment dans le domaine des relations intergouvernementales et de la promotion de services à l'extérieur de la réserve.

Il existe aussi des populations qui, sans appartenir directement au secteur public indien, constituent des secteurs de croissance potentielle. Ces populations incluent les employés du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux qui travaillent dans les réserves, en particulier les employés œuvrant dans des domaines comme l'éducation et le travail social, dont la responsabilité sera éventuellement transférée aux bandes.

3. UTILISATIONS ÉVENTUELLES DES DONNÉES

Au cours des entretiens avec les agents ministériels, AQRS a pu déterminer trois domaines dans lesquels le MAINC pourrait éventuellement utiliser les données sur le secteur public indien : la formation, le développement économique et la défense des intérêts des bandes indiennes. Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle servira de base à toute discussion ou recherche ultérieures.

a) Formation

À mesure que le MAINC transfère aux bandes les responsabilités liées à l'administration des programmes et à la prestation des services, le besoin d'employés compétents au sein des bandes se fait de plus en plus sentir. Le MAINC a pour mission de veiller à ce que le personnel des bandes indiennes reçoive la formation dont il a besoin pour assumer les responsabilités en matière d'administration des programmes et de prestation des services.

La collecte de données aux fins de formation aurait pour but d'établir un profil du secteur public indien qui permette de déterminer les compétences dont auraient besoin les bandes pour

assumer les tâches fondamentales d'administration et de prestation des services, et aussi d'évaluer le nombre d'employés à former pour remplir ces fonctions.

b) Développement économique

Le MAINC est chargé du développement économique dans les réserves. À mesure que le processus de transfert des pouvoirs avance, les occasions d'emploi dans les réserves augmentent en raison de la croissance du secteur public indien. Ainsi, la promotion de l'emploi dans ce secteur augmentera les débouchés dans les réserves, ce qui stimulera le développement économique.

La cueillette de données aux fins du développement économique aurait pour but d'établir un profil du secteur public indien qui permette de déterminer si le transfert des pouvoirs a permis la création d'emplois dans les réserves et qui fasse ressortir les secteurs de croissance éventuelle sur lesquels le Ministère pourrait concentrer ses efforts de promotion.

c) Défense des intérêts

L'énoncé de la mission du Ministère, rédigé par le Conseil des sous-ministres chargés du changement, indique que le but du Ministère "est d'appuyer les Premières nations et les peuples du Nord dans la réalisation de leurs aspirations".

Dans le cadre des responsabilités qu'il s'est données pour remplir sa mission, le MAINC a un rôle à jouer au chapitre de la défense des intérêts des Autochtones auprès du Cabinet, d'autres ministères fédéraux et d'autres paliers de gouvernement. Des renseignements sur le secteur public indien aiderait le personnel du MAINC à négocier l'obtention de services avec d'autres ministères et les gouvernements provinciaux. Par exemple, lorsque le MAINC négocie des accords de formation avec la CEIC, cette dernière exige des renseignements détaillés sur le nombre de personnes dans les différentes régions du pays, surtout les résidents des réserves, qui auront besoin du même type de formation.

La collecte de données à l'appui du rôle du MAINC au chapitre de la défense des intérêts des Autochtones aurait pour but d'établir un profil du secteur public indien qui fournirait aux agents du

Ministère des renseignements de nature à leur faciliter la prestation de services dans les réserves de concert avec d'autres ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux, et à les aider à orienter davantage vers les Indiens inscrits les services fournis par d'autres ministères et paliers de gouvernement.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le MAINC a un besoin légitime de données sur la taille et les caractéristiques du secteur public indien. Il a d'abord et avant tout besoin de données sur le nombre total d'employés par type de fonctions, niveau de compétence et source de financement. Les données sur les autres indicateurs d'emploi, comme l'appartenance ethnique, le nombre de semaines travaillées, etc. sont utiles, mais non nécessaires.

Il ressort clairement de discussions avec les agents du Ministère qu'on n'arrive pas à s'entendre au sein du MAINC sur un cadre conceptuel pour l'examen du secteur public indien, sur une définition des populations à inclure dans ce secteur et sur les utilisations finales des données sur la question. On ne peut déterminer les types de données requis par le Ministère sans d'abord régler ces questions. Le Ministère doit en premier lieu établir un modèle et une définition du secteur public indien qui fassent l'unanimité, et régler les questions liées à l'utilisation des données. L'élaboration de ce modèle doit se faire en collaboration avec les gouvernements indiens. Il serait peut-être plus indiqué que le modèle soit établi à l'extérieur du Ministère.

Néanmoins, il semble qu'à l'heure actuelle, l'utilisation la plus clairement définie des données sur le secteur public indien vise la prestation de cours de formation aux employés affectés à l'administration des bandes. Il importe aussi que les bandes et le MAINC utilisent ces données aux fins du développement économique, et que le MAINC s'en serve pour remplir son rôle au chapitre de la défense des intérêts des bandes auprès des autres ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux.

À la lumière de ces constatations, il est recommandé :

1. qu'un modèle du secteur public indien soit élaboré de concert avec les gouvernements indiens. Il serait

peut-être plus indiqué que le modèle soit élaboré à l'extérieur du Ministère;

2. que le Ministère se serve de ce modèle pour étudier plus à fond ses besoins en données en ce qui touche le secteur public indien, afin de définir les populations qui font partie du secteur public indien, de même que les principales utilisations des données dans ce domaine;

3. que l'analyse des besoins permanents et à long terme du Ministère en données sur le secteur public indien soit confiée au Soutien des bandes et Gestion des immobilisations, étant donné qu'à l'heure actuelle, les données de ce genre servent surtout à la formation.

ANNEXE 1

SOMMAIRE DES DONNÉES ÉMANANT DES RÉGIONS

1. Sommaire des rapports régionaux sur le secteur public indien

2. Sommaire des types de données présentés par les régions

3. Sommaire des éléments de données disponibles dans les régions

SOMMAIRE DES RAPPORTS RÉGIONAUX SUR LE SECTEUR PUBLIC INDIEN

RÉGION	NOMBRE DE BANDES (1)	NOMBRE DE CONSEILS TRIBAUX (2)	NOMBRE D'INDIENS DANS LES RÉSERVES (1)	NOMBRE DE POSTES AU SEIN DU GOUVERNEMENT (3)	NOMBRE DE POSTES AU SEIN DES BANDES (4)	NOMBRE TOTAL DE POSTES	NOMBRE DE POSTES PAR BANDE ET CONSEIL TRIBAL
ATLANTIQUE	31	4	12 398	811	inconnu	811	23,2
QUÉBEC	39	5	33 029	1 573	70	1 643	37,3
ONTARIO	126	11	58 934	2 551	0	2 551	18,6
MANITOBA	60	7	44 646	2 485	0	2 485	37,1
SASKATCHEWAN	68	6	37 795	2 295	inconnu	2 295	31,0
ALBERTA	42	6	38 144	1 984	1 232	3 216	67,0
COLOMBIE-BRITANNIQUE	196	21	43 054	2 421	inconnu	2 421	11,2
TERRITOIRE DU YUKON	15	0	2 948	231	0	231	15,4
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	19	5	8 723	365	0	365	15,2
TOTAL NATIONAL	596	65	279 671	14 716	1 302	16 018	24,2

NOTES :

(1) Registre des Indiens, décembre 1989.

(2) Liste nationale des conseils tribaux financés, juin 1989.
Le nombre de conseils tribaux dans les T.N.-O. a été fourni par le bureau régional.

(3) Postes au sein des bandes ou des conseils tribaux, qui sont financés par le MAINC, SBSC, la CEIC et les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

(4) Selon une évaluation faite par le bureau régional (ne comprend pas les employés des entreprises appartenant aux bandes).
Trois régions ont indiqué qu'il existait chez elles des postes financés par les bandes, mais leur nombre est inconnu pour le moment.

SOMMAIRE DES TYPES DE DONNÉES PRÉSENTÉS PAR LES RÉGIONS

TYPE DE DONNÉES	ATLANTIQUE	QUÉBEC	ONTARIO	MANITOBA	SASKATCHEWAN	ALBERTA	C.-B.	YUKON	T.N.-O.
POSTES FINANCÉS PAR LE GOUV. - MAINC - Santé et Bien-être social - Autres organismes fédéraux - Province/territoire POSTES FINANCÉS PAR LES BANDES	X X X X X (inconnu)	X X aucun X	X X X aucun	X X X X aucun	X X aucun X (inconnu)	X X X X X	X X aucun X (inconnu)	X X X X aucun	X X aucun
GÉOGRAPHIE - Ensemble de la région - Bureau de district	X	X	X	X	X	X	X	X	X
EMPLOYEUR - Total - Ensemble de la région - Employeurs individuels	X	X	X	X	X	X	X	X	X
EMPLOYÉ - Total - Cadres/non-cadres - Cadres/agent.e/empl. de bureau	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FONCTION - Total - Fonctions au sein du MAINC - Titres de postes	X	X	X	X	X	X	X	X	X
OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES		La région a fourni des évaluations portant sur les Inuit et d'autres groupes autochtones dont on ne tient pas compte ici; les données sur les Inuit ont été omises parce qu'on ne disposait pas de celles des T.N.-O.	La région a fourni des évaluations portant sur des groupes autochtones dont on ne tient pas compte ici.	La région propose que la collecte de données se fasse par l'intermédiaire d'organismes impartiaux de l'extérieur (par ex. Stat. Canada) Comprend les données obtenues par AQRS auprès de EDSC.	La région propose que la collecte de données se fasse par l'intermédiaire d'organismes impartiaux de l'extérieur (par ex. Stat. Canada)		Ne tient pas compte des employés hors bureau (ce qui pourrait accroître les chiffres de l'évaluation de 20 à 30 %)		La région a fourni des évaluations s'appliquant à des groupes autochtones dont on ne tient pas compte ici. Données sur les Inuit non disponibles.

SOMMAIRE DES ÉLÉMENTS DE DONNÉES DISPONIBLES DANS LES RÉGIONS

FONCTION	POSTES FINANCÉS PAR LA BANDE				POSTES FINANCÉS PAR LE GOUV.			
	CADRES	AGENTS/ PROFESSIONNELS	NON-CADRES PERS. DE BUREAU	AUTRES	CADRES	AGENTS/ PROFESSIONNELS	NON-CADRES PERS. DE BUREAU	AUTRES
Terres, Revenus et Fiducie								
SCDEA (Développement économique)								
Développement social								
Éducation (excluant les enseignants)								
Enseignement								
Soins de santé								
Logement								
Exploitation et entretien								
Administration de la bande								
Personnel consultatif								
Services de protection								
Loisirs								
Autres (précisez)								
TOTAL								

ANNEXE 2

SOMMAIRE DES DONNÉES TIRÉES DU RECENSEMENT DE 1986 SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES RÉSERVES

1. Administration publique dans les réserves

2. Représentation des groupes ethniques au sein des industries d'administration publique

3. Distribution des groupes ethniques dans les industries d'administration publique

4. Pourcentage des travailleurs à temps plein et à temps partiel par groupe ethnique au sein des industries d'administration publique

5. Nombre moyen de semaines travaillées par groupe ethnique au sein des industries d'administration publique

TABLEAU 1

Administration publique dans les réserves
(nombre d'employés)

	Adm. locale	Éducation	Autre	TOTAL
Indiens inscrits	10 730	2 825	4 725	18 280
Autres Autochtones	200	135	205	540
Non-Autochtones	370	855	1 185	2 410
TOTAL	**11 300**	**3 815**	**6 115**	**21 230**

TABLEAU 2

Représentation des groupes ethniques
au sein des industries d'administration publique
(pourcentage de l'industrie)

	Adm. locale	Éducation	Autre	TOTAL
Indiens inscrits	95,0	74,0	77,3	86,1
Autres Autochtones	1,8	3,5	3,4	2,5
Non-Autochtones	3,3	22,4	19,4	11,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

TABLEAU 3

Distribution des groupes ethniques
dans les industries d'administration publique
(pourcentage de l'industrie)

	Adm. locale	Éducation	Autre	TOTAL
Indiens inscrits	58,7	15,5	25,8	100,0
Autres Autochtones	37,0	25,0	38,0	100,0
Non-Autochtones	15,4	36,7	49,2	100,0
TOTAL	53,2	18,0	28,8	100,0

TABLEAU 4

Pourcentage des travailleurs à temps plein/temps partiel par groupe ethnique au sein des industries d'administration publique (pourcentage du groupe ethnique)

	Indiens inscrits		Autres Autochtones		Non-Autochtones	
	T. PL.	T. PART.	T. PL.	T. PART.	T. PL.	T. PART.
Adm. locale	86,4	13,6	80,0	20,0	88,4	11,6
Éducation	85,0	15,0	85,7	14,3	89,0	11,0
Autre	81,5	18,5	79,2	20,8	82,1	17,9
Total	84,9	15,1	81,1	18,9	85,5	14,5

TABLEAU 5

Nombre moyen de semaines travaillées par groupe ethnique au sein des industries d'administration publique (pourcentage du groupe ethnique)

	Indiens inscrits		Autres Autochtones		Non-Autochtones	
	T. PL.	T. PART.	T. PL.	T. PART.	T. PL.	T. PART.
Adm. locale	33,5	26,1	32,1	22,4	38,2	29,7
Éducation	41,2	29,8	40,5	29,1	44,8	28,4
Autre	38,5	38,9	34,3	27,1	44,9	34,9
Total	36,0	28,2	35,1	25,6	43,8	32,4

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES AU MAINC

ADMINISTRATION CENTRALE

Mansell Barstow
Agent principal du développement
Direction du soutien des bandes
Services aux Indiens

John Dance
Directeur
Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles
Finances et Services professionnels

Marcel Fortier
Chef
Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit
Soutien de gestion aux Indiens
Services aux Indiens

Dave Johnson
Directeur
Soutien de gestion aux Indiens
Services aux Indiens

Mary Ann Lamb
Secrétariat du Conseil des sous-ministres chargés du changement

BUREAUX RÉGIONAUX

Bob Penney
Analyste principal intérimaire des ressources démographiques
Développement socio-économique
Région de l'Atlantique

Réjean Perron
Directeur régional
Soutien des bandes et Gestion des immobilisations
Région du Québec

Bill Lumston
Agent chargé des projets spéciaux
Services exécutifs
Région de l'Ontario

Jim Richardson
Directeur régional
Finances
Région du Manitoba

Andrew Seibel
Services exécutifs, Autonomie gouvernementale
Région de la Saskatchewan

Sandy Dickie
Chef, Fonds des Indiens
Terres, Revenus et Fiducie
Région de l'Alberta

Doreen Mullins
Directrice régionale
Services aux Indiens
Région de la Colombie-Britannique

E.R. Daniels
Directeur régional
Affaires indiennes et inuit
Région du Yukon

Lorne Tricoteux
Directeur régional
Affaires indiennes et inuit
Région des Territoires du Nord-Ouest